



Ordinanza n. 217 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Francesco Viganò
decisione del 21 ottobre 2021, deposito del 18 novembre 2021
[comunicato stampa del 18 novembre 2021](#)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atto di promovimento: [ordinanza n. 42 del 2021](#)

parole chiave:

MANDATO DI ARRESTO EUROPEO (MAE) – CITTADINO DI STATO TERZO –
DIRITTO ALLA VITA PRIVATA E FAMILIARE – RINVIO PREGIUDIZIALE – CORTE DI
GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

disposizioni impugnate:

- art. 18-*bis*, comma 1, lett. c), della [legge 22 aprile 2005, n. 69](#), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lett. b), della [legge 4 ottobre 2019, n. 117](#)

disposizioni parametro:

- artt. 2, 3 e 27 della [Costituzione](#);
- artt. 11 e 117, primo comma, della [Costituzione](#), in relazione all'art. 8 della [CEDU](#) e all'art. 17, par. 1, del [PIDCP](#), nonché in relazione all'art. 7 [CDFUE](#) e all'art. 4, punto 6, della [decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002](#)

dispositivo:

rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea

La Corte costituzionale era stata chiamata a decidere, da un'ordinanza della Corte d'Appello di Bologna, Sez. I, penale, **sulla legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, comma 1, lett. c), della legge n. 69 del 2005**, come introdotto dall'art. 6, comma 5, lett. b), della legge n. 117 del 2019, **di attuazione della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo (m.a.e.)**. La disposizione era stata impugnata **nella parte in cui non prevede, per i cittadini di uno Stato terzo legittimamente ed effettivamente residenti o dimoranti nel territorio italiano, che il giudice abbia la facoltà di rifiutarne la consegna ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza private della libertà personale**, disponendo contestualmente che essa sia eseguita in Italia conformemente al diritto interno, invece che nello Stato membro di emissione del m.a.e. Il rimettente riteneva che tale omissione contrastasse con: l'art. 27, terzo comma, Cost., poiché l'impossibilità di scontare la pena nel paese di stabile radicamento frustrerebbe la funzione rieducativa della pena; gli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 CEDU e 17, par. 1, del Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici (PIDCP), nonché, assieme all'art. 11 Cost., in relazione all'art. 7 CDFUE, poiché in tal guisa verrebbe leso anche il diritto alla vita familiare per chi

si è costruito stabili legami nel nostro paese; ancora, con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, poiché il legislatore italiano avrebbe indebitamente limitato la possibilità – prevista in via generale da tale disposizione della decisione quadro – di rifiutare la consegna della persona che dimori o risieda in Italia alle sole ipotesi in cui tale persona sia cittadina italiana o di altro Stato membro; infine, con l'art. 3 Cost., dal momento che il cittadino di uno Stato terzo, parimenti radicato in Italia ma destinatario di un mandato d'arresto rilasciato al diverso fine dell'esercizio dell'azione penale, avrebbe invece il diritto di scontare in Italia la pena irrogata dallo Stato emittente all'esito del processo, ai sensi dell'art. 19, comma 1, lett. c), della legge n. 69 del 2005.

La Corte costituzionale sospende il giudizio e **dispone di sottoporre in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, i seguenti quesiti: a) se l'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, interpretato alla luce dell'art. 1, par. 3, della medesima decisione quadro e dell'art. 7 CDFUE, osti a una normativa, come quella italiana, che – nel quadro di una procedura di mandato di arresto europeo finalizzato all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza – precluda in maniera assoluta e automatica alle autorità giudiziarie di esecuzione di rifiutare la consegna di cittadini di paesi terzi che dimorino o risiedano sul suo territorio, indipendentemente dai legami che essi presentano con quest'ultimo; b) in caso di risposta affermativa alla prima questione, sulla base di quali criteri e presupposti tali legami debbano essere considerati tanto significativi da imporre all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare la consegna.**

Inoltre, visto che – pur essendo originate da un processo concernente una persona attualmente non sottoposta a misura detentiva – le questioni interpretative sono di centrale importanza per il funzionamento del mandato d'arresto europeo, il giudice delle leggi chiede che il rinvio pregiudiziale sia deciso con procedimento accelerato, ai sensi dell'art. 105 del regolamento di procedura della Corte di Giustizia.

Nel proprio percorso argomentativo che lo porta ad adottare il rinvio pregiudiziale, il giudice delle leggi tiene conto, in via preliminare, dello *ius superveniens*. **Successivamente all'ordinanza di rimessione, infatti, è intervenuto il d.lgs. n. 10 del 2021 che, pur non essendo applicabile al processo *a quo* – o ad ogni altro procedimento pendente, come disposto dall'art. 28 dello stesso d.lgs – ha modificato l'art. 18-bis e l'art. 19 della legge n. 69 del 2005, mutando significativamente il quadro sistematico di riferimento.** Da un lato, con la modifica del citato art. 18-bis, **in ordine al mandato d'arresto finalizzato all'esecuzione della pena o della misura di sicurezza è stata ristretta la facoltà di rifiutare la consegna del cittadino di altro Stato membro:** non basta che costui risieda legittimamente ed effettivamente in Italia, perché occorre che tale condizione duri da almeno cinque anni. Dall'altro, con la modifica del citato art. 19, **quanto al mandato di arresto finalizzato all'azione penale, la possibilità di subordinare la consegna alla condizione che la persona – se condannata – venga ricondotta in Italia per l'esecuzione della pena è stata limitata:** per il cittadino di altro Stato membro tale condizione vale solo se costui è legittimamente ed effettivamente residente nel territorio italiano da almeno cinque anni (mentre prima non era previsto un lasso temporale minimo); quanto al cittadino di uno Stato terzo radicato stabilmente in Italia, la possibilità di subordinare la consegna alla suddetta condizione (richiesta nella versione previgente della disposizione) è stata eliminata. **Quest'ultima modifica, in particolare, rende assai più restrittiva la norma che il giudice rimettente invoca quale *tertium comparationis* in ordine alla violazione dell'art. 3 Cost.** Ciò nonostante, la Corte non ritiene di dover restituire gli atti al rimettente, come era invece avvenuto durante lo scrutinio di analoghe questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Cassazione prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 10 del 2021 nell'ambito di un procedimento al quale quelle modifiche parimenti non erano applicabili: infatti, mentre in quella occasione (**ord. n. 60 del 2021**), **l'interessato nel giudizio principale, cittadino di Stato terzo, risultava essere presente in Italia da meno di cinque anni e sussisteva il rischio, paventato dal giudice a quo, di prospettare un trattamento più favorevole per i cittadini di paesi terzi rispetto a quello oggi riservato ai cittadini di altro Stato membro, l'odierno processo principale concerne un cittadino di paese terzo che ha uno stabile radicamento familiare e lavorativo sul territorio nazionale, risalente ad epoca ben**

precedente l'ultimo quinquennio. Inoltre, è rimasta invariata la disposizione impugnata. Per questi motivi, la Corte non dubita della rilevanza delle questioni, riservando però alla pronuncia definitiva la decisione tanto sulle eccezioni preliminari, quanto sulla censura relativa all'art. 3 Cost.

Due le ragioni che, secondo il giudice delle leggi, rendono **necessario il rinvio pregiudiziale** prima di risolvere le questioni sollevate dal giudice rimettente. Innanzitutto, tali questioni investono il rapporto tra il rifiuto della consegna ai sensi dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro e la tutela dei diritti fondamentali dell'interessato: dunque, visto che **la materia del mandato d'arresto europeo è interamente armonizzata dalla stessa decisione quadro, il livello di tutela dei diritti fondamentali** suscettibile di porre limiti al dovere di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie di altri Stati membri **non può che essere quello risultante dalla CFDUE e dall'art. 6 del TUE**. In secondo luogo, **le suddette questioni concernono l'interpretazione dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro sotto un profilo che non è ancora stato oggetto di chiarimenti da parte della Corte di giustizia.**

È vero, osserva il giudice delle leggi, che secondo la Corte di Giustizia – a differenza di quanto ritenuto dal rimettente – **l'art. 4 punto 6 della decisione quadro di per sé non osta alla limitazione dei motivi di rifiuto facoltativi, poiché ciò è anzi conforme al principio fondamentale della stessa decisione, relativo al reciproco riconoscimento (art. 1, n. 2), tanto da consentire, con riferimento al cittadino di altro Stato membro, di apporre la condizione del soggiorno legale e continuativo per almeno cinque anni (CGUE, sent. 6 ottobre 2009, C-123/08, *Wolzenburg*, par. 54-74). Tuttavia, continua la Corte, è indubbio che, in base alla stessa decisione quadro, l'esecuzione di un mandato di arresto europeo non può mai comportare la violazione dei diritti fondamentali dell'interessato, (art. 1, par. 3, e considerando n. 12), né dei principi fondamentali del diritto dell'Unione riconosciuti dall'art. 6 TUE**. Il punto, nota la Corte, è che **la giurisprudenza eurounitaria (e quella costituzionale) si è limitata ad equiparare il trattamento giuridico del cittadino italiano e quello del cittadino di altro Stato membro legittimamente ed effettivamente dimorante nel territorio italiano**. Invece, stante la non invocabilità da parte del cittadino di Stato terzo del principio di non discriminazione in base alla nazionalità (CGUE Grande Sez., sent. 2 aprile 2020, C-897/19 *PPU, Rуска Federacija*, par. 40), **occorre ancora stabilire se, ed eventualmente a quali condizioni, il cittadino di un paese terzo che sia «residente o dimorante» nello Stato dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 4 punto 6 della decisione quadro, sia titolare di un diritto fondamentale a non essere allontanato dal territorio di quest'ultimo Stato ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza nello Stato di emissione.**

Si tratta di un quesito che non è stato chiarito né dalla sent. 5 settembre 2012, C-42/11, *Lopes da Silva Jorge* (che osta all'esclusione assoluta ed automatica del cittadino di altro Stato membro dalle fattispecie di rifiuto di consegna previsti da uno Stato membro, indipendentemente dalla valutazione dei suoi legami con il territorio di quest'ultimo), né dalla citata sent. *Wolzenburg* (anch'essa focalizzata sulla sola posizione del cittadino di altro Stato membro), né dalla sent. 17 luglio 2008, causa C-66/08, *Kozłowski* (che esclude la facoltà di rifiutare la consegna di un cittadino straniero privo di legami significativi nello Stato di esecuzione, o comunque ivi illegalmente residente o dedito alla commissione di reati). **Con le suddette decisioni, continua la Corte, il giudice di Lussemburgo ha tuttavia stabilito che il motivo di rifiuto facoltativo di consegna di cui al citato art. 4, punto 6, è finalizzato ad accrescere le opportunità di reinserimento sociale della persona ricercata una volta scontata la pena cui essa è stata condannata. Al perseguimento di tale scopo è funzionale anche la successiva decisione quadro 2008/909/GAI sul principio del reciproco riconoscimento delle sentenze penali irroganti misure detentive (CGUE sent. 11 marzo 2020, C-314/18, *SF*, par. 51) la quale, secondo il giudice delle leggi, si applica non solo ai cittadini degli Stati membri dell'Unione, ma anche ai cittadini di paesi terzi**. Inoltre, aggiunge la Corte, **il rifiuto di consegna di cui al citato art. 4, punto 6, così come la condizione apposta alla consegna ai sensi del successivo art. 5, punto 3, non sono in contrasto con il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie né**

con la *ratio*, sottesa all'intero sistema del mandato d'arresto europeo (CGUE UE sent. 17 dicembre 2020, C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, *L e P*, par. 62).

Del resto, **l'interesse del cittadino di un paese terzo legittimamente dimorante o residente in uno Stato membro a non essere sradicato dallo Stato medesimo riceve tutela, da parte del diritto dell'Unione, ben al di là della materia dell'esecuzione delle pene o delle misure di sicurezza**, come dimostrano – osserva la Corte – la direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e la direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare dei titolari di permesso di soggiorno. Indicazioni analoghe – sottolinea la Corte - provengono dalla **giurisprudenza della Corte EDU relativa all'art. 8 CEDU, la quale segna il livello minimo di tutela che deve essere assicurato al corrispondente diritto di cui all'art. 7 della CDFUE**, ai sensi dell'art. 52, paragrafo 3, CDFUE. La Corte EDU, infatti, **valorizza sempre più il reinserimento sociale del condannato tra le funzioni della pena** (sent. 7 marzo 2017, *Polyakova e altri c. Russia*, par. 88) e in materia di espulsione dello straniero afferma la necessità di **bilanciare le ragioni poste alla base dell'allontanamento e le confliggenti ragioni di tutela del diritto dell'interessato** – fondato sull'art. 8 CEDU – **a non essere sradicato dal luogo in cui intrattenga la parte più significativa dei propri rapporti sociali, lavorativi, familiari, affettivi** (da ultimo, III Sez, sent. 24 novembre 2020, *Unuane c. Regno Unito*, par. 72).

Eva Lechner